

Title	環境保全と費用負担
Author(s)	松浦, 寛
Citation	大阪外国語大学学報. 64 p.69-p.82
Issue Date	1984-03-20
oaire:version	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/80970
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

環境保全と費用負担

松 浦 寛

Umweltschutz und Verursacherprinzip

Yutaka MATSUURA

目 次

序 説

I 市場経済組織内での環境破壊の意味

- 一 環境破壊の因果関係論の説明
- 二 環境破壊という社会的費用の帰属
- 三 市場経済の中での環境管理の必要性

II 原因者負担原則

- 一 原因者負担原則の意義
- 二 原因者負担原則の問題点

III 原因者負担原則確立のための法的手段

- 一 総 論
- 二 環境破壊の防止及びそのための技術開発に要する直接的費用
- 三 ダメージ救済費用、及び蓄積した汚染物質を除去するための費用
- 四 監視測定・環境行政のための間接費用

結 語

序 説

一般に環境破壊は、生産及び消費等の経済活動による環境負荷によって生じる。それに対する代表的な対抗手段に「公害対策基本法」(昭和42法132)及びその具体化法に定められている「環境基準」(公害対策基本法9条)・「排出基準」(同法10条)等を設定することによる命令・禁止的手法がある。このような警察法的あるいは規制法的手段の有効性に今日疑問の余地はない。しかし、このような手段による規制には、「環境基準」あるいは「排出基準」以下であれば汚染が許容されるがごとき錯覚を生じやすい。その理由は、これらの高権的手段に内在する硬直性にあるように思われる。

以上の命令・禁止的手法を補完し、絶対的禁止基準以下の排出についてもできるだけ低水準に抑制するための手段が模索されねばならない。そこで期待されるのは、環境破壊が経済活動によって発生することに着目し、経済的インパクトを利用する環境対策である。そのために提唱され

たものに、「汚染者負担原則 (Polluter Pays Principle)」あるいは「原因者負担原則 (Verursacherprinzip)」がある¹⁾。これは、後述するように、環境破壊によって生じるさまざまな費用を、その原因者に負担させ、環境破壊が結果的に高価な代償を伴うものにし、それによって環境破壊を抑制しようとするものである。

このように環境破壊により生じる費用を原因者に負担させる法的システムとしては、従来から不法行為法上の損害賠償がある。しかし、これは過去に生じた損害を填補するにすぎず、また過失責任主義あるいは司法制度上の制約から、環境破壊の事前抑止手段として有効とは言えない。そこで、私法上の損害賠償システムとは別の法制度に立脚し、事前抑制力を持つ「原因者負担原則」の確立が要請される。そのために、第一に準司法的機能を持つ行政機関を介在させて損害の発生と賠償実現までの時間を短縮したり、第二に日常反復に行われる経済活動に行政法的手段によって介入したりする必要性が生じる。

そのために、まず、本稿では、資本主義的企業経済を支える市場経済組織内における環境破壊の意味を分析する。それに立脚して、「原因者負担原則」の意義と問題点を瞥見し、最後に、環境破壊の事前抑止力を持つ「原因者負担原則」を確立するための行政法的手段とその問題点について検討する。

- 1) OECD による「汚染者負担原則」の提唱についての詳細は、OECD, The Polluter Pays Principle, 1975, 参照。

I 市場経済組織内での環境破壊の意味

一 環境破壊の因果関係論的説明

1 前述のように、「原因者負担原則」の導入と確立によって環境破壊の抑制を計るという手法は、経済法則を利用して、その目的を達成しようとするものである。従って、「原因者負担原則」について法学的議論を行う前提として、「資本主義的企業経済」ないし「市場経済」機構の中での、環境破壊の意味について瞥見する必要がある。

その出発点は、環境破壊が生産過程及び消費過程に付随して生じる現象である、という認識である。すなわち、① 火力発電に伴う有害物質の排出に見られるような、生産に付随する現象としての環境破壊、② DDTや界面活性剤の使用、自動車による排気ガスや騒音の増加など工業製品の使用により発生する環境破壊、③ 生産財や消費財の耐用年数が尽きて廃棄物となることにより生じる環境負荷、の三種類である¹⁾。

このように財の生産——生産要素の結合——が有用な財の他に環境負荷の形で「不利益」を生産することは、「質量保存の原則」によって説明されるところで、不可避免的な現象である。仮に生産物の使用自体が環境負荷にならない場合でも、生産過程に投入されたものは、その生産物の耐用年数が尽きると、有害な新生産物又は廃棄物となって、自然環境に対する負荷として還元されて来る。これを経済学的表現で説明すれば、廃棄物処理のために自然環境が無料で使われてい

る，ということになる。しかし，それには限度がある。廃棄物処理のために大気や水を無料で使用すること，すなわちそれを「自由財」として扱うことは，生産及び消費による環境に対する過重な負荷となるために許されないのである²⁾。

2 以上の環境破壊についての説明をミクロ経済学的な立場から分析するためには，「外部効果³⁾」の概念が有効である。それによると，生産や消費の過程で生じる自然環境に対する侵害は，「国民経済的及び私経済的費用」の崩壊が，いわゆる「社会的費用」の額において生じる「負の外部化」，つまり「市場外の相互作用」として説明される⁴⁾。

3 しかしながら，外部経済や社会的費用⁵⁾といった理論的概念の発展を跡づけること⁶⁾は，本稿の使命ではない。ここでは，環境破壊という現象を，「負の外部化」，すなわち「社会的費用」を発生させるものとして説明するためには，次の諸点⁷⁾を列挙するだけで十分であろう。

(1) 生産及び消費の過程での環境破壊という形での「負の外部効果」の発生は，例外的現象ではなく，原則的なものである。財の生産又は消費の際に生じる環境破壊は，社会的費用となって第三者の負担となる。その負担者として，企業ないし家計と言った特定の経済単位が考えられる場合もあるが，環境破壊の関係者が特定できない場合や，損害が個人を超越した社会的現象として把握されるべき場合には，特別の意味が付け加わることになる。

(2) 生産及び消費の領域における，外部効果の結果として生じる社会的費用に共通するメルクマールは，その社会的費用が自主的に活動できる経済主体の経済計算から除外されていることである。それは，環境破壊の受入れ媒体である大気や水と言った自然環境財があたかも自由財のように扱われて来たことによる。しかし，それらは本来不足している財であり，今や経済的財とされるに至っている。にもかかわらず，生産の部面について言えば，廃棄物処理のための費用が計上されないとすれば，国民経済上の総費用と企業の計算の中に組み込まれる私経済上の費用の間に齟齬が生じる。そのような場合に，「社会的付加費用 (sozial Zusatzkosten)」と言われる社会的費用が発生する。一方，消費について言えば，消費に伴う廃棄物の受入れ媒体として自然を無料で使用すると，その結果第三者に対して負荷が生じる。

(3) 社会的費用，特に自然環境に対する侵害という形をとる社会的費用の広汎かつ一般的なメルクマールとして，侵害者の側からの第三者又は全体への損害の転嫁が見られる。

二 環境破壊という社会的費用の帰属

1 以上のような環境破壊という社会的費用についての国民経済的關係は，次のように説明される。まず，ある特定の財は，さまざまな生産要素の組合わせによって製造される。仮に，そのための生産要素の組合せに複数の可能性が考えられる場合，理論上可能な組合わせのうちどの組合わせが最も廉価に製造できるかは，全体経済的な見地からの生産要素の不足の程度を反映する尺度としての生産要素の価格に左右される。その場合，廃棄物の受入れ媒体となる大気や水などの自然環境を無料で使用できると考えることによって，生産方法に関する個々の経済的決定の基礎が歪められるとすれば，代償無くして意のままになる生産要素を最も多く使用する組合わせが，

企業にとって一番安上がりな組合わせとなる。換言すれば、規制法違反による罰金・汚染物質の排出に対する負担金ないし税金・損害賠償と言ったコストが生じない限り、重い環境負担をもたらす生産方法が企業にとって有利となる。すなわち、廃棄物の受入れ媒体としての大気や水などの天然資源を多く使用する生産方法で生産された財が、他の方法で生産された財より多量かつ廉価に供給される傾向を持つ。このような強度の環境汚染を伴う方法で生産された製品の不自然な値下げは、国民経済における価格機構に歪みがあることを意味する。また、本来有償で使用されるべき水や空気などの生産要素を無料で使用することは、その限りで生産者が社会から補助金を受けることになる⁸⁹。

2 生産の領域における上述の市場経済機構の歪みは、同様に、消費の領域でも生じる。すなわち、耐用年数が経過した後に多量の廃棄物——ごみ——を生じる消費財の使用は、その使用によって生じた廃棄物の処理のための費用を第三者ないし全体に転嫁することになる。しかも、この財の使用によってもたらされる環境負荷は、製品の価格に反映されない。それどころか、多量のゴミを生じる財、つまり多くの社会的費用を発生させる財の方が、環境に配慮した消費財よりも廉価で供給されるのが常である⁹⁰。

三 市場経済の中での環境管理の必要性

1 以上の市場経済の中での環境破壊についての経済学的基礎の分析によって、次の点が明らかになる。第一に、環境破壊が生産によって生じる場合、環境破壊は工場の生産機能が不支払いの生産投資を含んでいることに帰せられる。第二に、消費によって生じる環境破壊は、環境負荷となる消費材の使用による損害が第三者に生じることを意味する。この二つの場合において、生産及び消費に結びついた環境負荷の無視をもたらした理由は、企業及び家計の経済計算の不完全さの故に、「負の外部効果」がその中に取り込まれず、そのために個別経済的に見て合理的な決定から全体経済的に最適な配分が導き出されないことにある。その限度で、市場経済秩序の弁証法は停止することになる¹⁰⁰。

これは、市場及び価格の機構に網羅性の欠如、いわゆる「市場の失敗¹¹⁰」が生じていることを示すものである。しかも、この市場の失敗は本来的に避け得ない¹²⁰。このように市場機構に機能面での障害が存在したり、あるいは市場システム自体が存在し得ない場合には、市場システムを他のシステムによって置き換えることの是非や、市場システムの補強もしくは補完のための方策を考えなければならなくなる¹³⁰。

その際注目されるのは、市場の動きとは無関係に、素材面での基準——すなわち「シビル・ミニマム」——を経済政策論の基礎におく考え方である。この「シビル・ミニマム」論は、部分的には以前から採用されて来た手法であり、環境破壊が進昂するとともに、適用範囲が急速に拡大している。これは、市場との現実のかかわりを顧慮することなく、第一義的に人間として必要な生活条件を具体的に措定するというアプローチである¹⁴⁰。

しかし、市場システムを捨て去るのは早計である。なぜならば、第一に、資本主義的な自由経

済社会においては、「どのような」財を、「どれだけ」「どのようにして」「だれのために」生産すべきかという経済的問題の解決は、依然として（少なくとも外観上）市場機構を通じて行われているからである。第二に、環境破壊に関連して生じる「市場の失敗」は、今や自然環境財が自由財たる性質を失ない経済的財とされるに至ったために、個々の経済計算が不完全となった結果にすぎない。このことは、経済システムの中に、財の配分について市場経済の手續と並んで、いわば強奪のごとき無償の獲得とも言うべき「太古の」手續が存在することを意味する。その故に、このように「太古の」手續を阻止し、これを市場経済の手續に変形することは、今なお経済政策の任務とされるのである^{15),16)}。

さて、このような経済政策の任務を市場機構の枠内において実行するためには、どのような方が考えられるであろうか。次章において考察する。

- 1) Dieter Freitag・Knud Hansen・Kurt Markert・Volkmar Strauch, Umweltschutz und Wettbewerbsordnung, 1973, S. 7.
- 2) Ebenda, ss. 9~10.
- 3) 「外部効果」とは、一般に、ある人間の行動が、市場における価格の変動などの結果としてではなく、直接的に他の人間の行動に影響を与えることを言う。この点について、藤野志朗・田村紀之『市場社会の経済分析』（上）新評論、昭和51年、115頁、同（下）昭和52年、252頁、参照。
「外部性」の概念は、既に、その萌芽を古典派経済学に見出し得る。しかし、この概念は、経済理論の中にあつて、長い間日陰者の存在であつた。なぜならば、外部性ないし市場外の効果は、古典派経済学の「調和思想」に反すると考えられたからである（Freitag, u.a., Umweltschutz~S. 11. 及び K.W. Kapp, Environmental Disruption and Social Costs: A Challenge to Economics, In: Kyklos Vol. XXIII, 1970. 本論文は、Harold Wolozin (ed.) The Economics of Pollution, 1974, pp. 81~92 所収。日本語訳は、K.W. カップ著、柴田徳衛・鈴木正俊訳『環境破壊と社会的費用』岩波書店、2~21頁に所収。).
- 4) Freitag, u.a. Umweltschutz~S. 11.
- 5) 「社会的費用」という言葉の意味について、論者の間で一致が見られるに至っていない。W. ミハルスキーによると、これには4つの意味がある。次に列挙する。
 - ① 生産の国民経済的総費用
 - ② なんらかの原因で社会経済的最適が実現されないときに生ずるところの国民経済的損失
 - ③ 第三者の非市場的な負担で、その負担を惹起する経済主体の経済計算においては、その第三者についてなんらの顧慮もなされていないもの。
 - ④ 経済政策的諸措置の費用
(W. ミハルスキー著・尾上久雄・飯尾要訳『社会的費用論』日本評論社、昭和44年、5~6頁)
- 6) この点について、人間環境問題研究会編『公害規制としての賦課金制度』環境法研究 9号昭和53年、26~36頁（竹内保雄・加藤了執筆）参照。
- 7) Freitag, u.a., Umweltschutz~SS. 13~4.
- 8) Ebenda, SS. 15~16.
- 9) Ebenda, S. 16.
- 10) Ebenda, SS. 20~1.
- 11) 詳細は、都留重人『公害の政治経済学』岩波書店、昭和47年、93頁以下；熊谷尚夫『経済政策原理』岩波書店、昭和39年、270頁以下、等参照。

- 12) 市場の失敗は、現代においてはじめて生じて来た問題ではなく、理念型としての競争市場が本来的に期待されているとおりの機能をしている場合にも生じることである（都留・公害の政治経済学 98 頁）。これは、「外部性」の概念が、既に古典派経済学に見い出されることから容易に推測され得る。
- 13) 藤野・田村・市場社会の経済分析 上 48 頁。
- 14) 都留・公害の政治経済学 131 頁。
- 15) Freitag, u.a., Umweltschutz～S. 21.
- 16) 依然として市場の理論に依拠しつつ、必要な限り補正をするという接近方法を採用することに対する反論について、都留・公害の政治経済学 99 頁、130 頁；村上泰亮「公共経済学の現状と展望」季刊現代経済 第 3 号、昭和 46 年、20 頁。

II 原因者負担原則

一 原因者負担原則の意義

1 既述のように、環境保全に向けての市場機構の中における経済政策の任務は、「市場の失敗」現象を克服することにある。そのためには、強奪のごとき「太古の」手続を阻止し、市場経済の手続に変化させる必要がある。このような要請は、大気や水などの自然環境財の計画的管理によって達成される¹⁾。そのための政策モデルとして「有料化モデル」と「内部化モデル」が考えられる。第一の「有料化モデル」は、例えば、租税の形で不支払の代価を徴収することにより、環境を公共財の一部として有料でのみ使用し得るものにしようとするものである。第二の「内部化モデル」は、環境破壊によって発生する社会的費用を内部化して、環境破壊の原因者の経済計算に反映させようとするものである²⁾。このことは、およそ可能な限り、非市場的相互依存を市場機構に取り込み、環境破壊によって発生した費用はその侵害について責を負う者に負担させるべきことを意味する³⁾。これは、とりもなおさず、「原因者負担原則」を確立することの要請にほかならない。

2 ところで、この「原因者負担原則」の確立は、今日、市場経済における環境政策の目標となっていると言ってよい⁴⁾。このように、原因者負担原則はポピュラーになったが、その反面、概念があいまいになり、厳格な定義付けのおこなわれないうままに、政策の場で濫用される傾向があるように思われる。本稿では詳細な検討は割愛するが、原因者負担原則の狙いとするところは、次の三点に要約される⁵⁾。

- (1) 環境破壊を惹起する経済活動は、稀少財である環境を使うことを意味するから、それだけ高くつくことを表に出し、かくして、そのような経済活動の製品に対する消費を抑える効果を持たせること
- (2) 環境破壊を引き起こしてしまって高額のダメージ救済費用を出さざるを得なくなるよりも、防除に金をかけるよう、企業を誘導する効果をもつこと
- (3) 環境破壊の原因者の個別的責任を明らかにする効果をもつこと

以上、三つの狙いを実現するために、後に詳述するところであるが、さしあたり「原因者負担原則」は、最少限、環境破壊の防止（そのための技術開発費を含む）のための費用、並びに、被害

の救済及び蓄積した汚染物質の除去のための費用を、その原因者に負担させる原則であるべきであろう。このような意味を与えられてはじめて、原因者負担原則は、「太古の」手続を市場経済的手続に変形し、社会的費用の内部化を実現するための手続となり得るのである。

二 原因者負担原則の問題点

以上のような理念に基づく「原因者負担原則」という理論上行きとどいた解決策は、実際の実施段階で多くの困難に遭遇する⁶⁾。その主なものは、「何を負担するか」、「誰が負担するか」、「原因者負担原則の適用によって生じるコストの上昇」という三つの問題である。

1 「何を負担するか」の問題

一般的に環境破壊に関連して発生する費用は、概略次の4種類に分けられる⁷⁾。

- A 環境破壊の防止及びそのための技術開発に要する直接的費用
- B ダメージ救済費用
- C 蓄積汚染物質の除去費用
- D 監視測定・環境行政のための間接費用

以上の4種類の費用のうち、「環境破壊の防止及びそのための技術開発に要する直接的費用」並びに「監視測定・環境行政等のための間接費用」は、現在の技術水準で把握され得る。このうち、「直接的費用」は、具体的に、研究開発費、公害防止設備の減価償却費・リース料・支払利息・維持管理費・電力料等、あるいは、廃棄物再生処理設備の減価償却費など、として把握することができる。また「間接費用」は、制度上負担すべき費用であるから、おのずから金銭的に明確に算定されるべきものである。

これに対して、「ダメージ救済費用」や「蓄積汚染物質の除去費用」を明確に計算するには、困難な点が多い。仮に、「ダメージ救済費用」を人的・物的被害に対する損害賠償費用に限定すれば、比較的明確に算出され得る。しかし、「ダメージ救済費用」を、「外部効果として現われた社会的費用」を含めた広い概念で捉えようとする、と、金銭的尺度で計測することが困難な場合が生じる。しかも、抽象的には、「社会的費用」の計測に二つの方法が考えられる。第一の方法は、現実には発生している外部不経済を計測し、それを合計する方法である。第二の方法は、環境権を市民の基本的権利として明確に規定した上で、このような基本的権利を侵害しないような形で経済活動が行われるとした場合に、現実には個々の経済主体が負担している額を越えてどれだけ余計の費用がかかるかを推計する方法である。もし、第二の方法を「社会的費用」の測定のために採用した場合、環境権の内容次第によって社会的費用の額は、大きく変化することになる⁸⁾。このことは、環境基準や排出基準の設定の如何によって、公害防止のための費用の額が大幅に変動することからも容易に想像し得るところである。このような社会的費用の算定をめぐる問題の解決は、関連諸科学の今後の発展に待たねばならない。

なお、ダメージの中に不可逆的な損失が含まれていて、それをゼロにするのが現実問題として不可能に近い場合、そのような環境被害を引き起こす産業をできるだけ抑制するためにも、その

産業の製品に代替し得る製品を作る産業を奨励するのは望ましいことである。その場合、その奨励のための費用を、環境破壊を引き起こす産業に負担させることの当否が問題になる⁹⁾。これは、経済政策及び立法政策の問題と言える。

2 「誰が負担するか」の問題

この問題の焦点は、環境保全に関連する費用のうち、「ダメージ救済費用」、及び、「蓄積汚染物質の除去費用」の負担者を誰にするか、である。例えば、有機水銀中毒症のように汚染物質と発病との間の因果関係が比較的容易に説明でき、しかも原因物質の排出者を確定し得る場合には、容易に原因者負担原則が適用され得る¹⁰⁾。しかし、汚染物質と疾患の発症との間の因果関係の証明が困難であったり、複数の汚染源から排出される汚染物質が競合して疾患が生じるような場合に困難な問題が生じる。

3 「原因者負担原則の適用によって生じるコストの上昇」の問題

原因者負担原則の第一の狙いは、環境破壊を惹起するような方法で製造された製品の価格に、稀少財たる自然環境財を使用したことによって生ずべき費用、若しくは、その製品の生産によって発生した社会的費用を「上乗せ」させることによって、当該製品の生産と消費を抑制することである。しかし、好ましくない効果も生じる。従来は無料で使用されていた自然環境財の「使用料」、ないし、第三者に転嫁されていた社会的費用を、原因者負担原則によって内部化すれば、当然コストが上昇する。もしこのコスト上昇分を消費者に転嫁すれば、物価の上昇となり低所得層に打撃を与える¹¹⁾。また生産者にとっても、これらの費用を上乗せした製品は、環境破壊を意に介さずに製造された製品よりも割高となり、市場競争力の低下となる。一方、このコスト上昇分を消費者に転嫁できない場合には、環境に対する配慮を良心的に行う企業ほど、たとえそれが一時的であるにせよ、経営成績の悪化が生じることになる¹²⁾。

ところが、このような現象を解決する鍵は、原因者負担原則そのものの中に含まれているように思われる。すなわち、環境に対する配慮を行うことなく操業を続けた場合、結果として環境破壊を惹起することになり、膨大なダメージ救済費用を支払わねばならなくなる。そのダメージ救済費用の負担によって、企業の経営成績は急速に悪化する。従って、理論的に言えば、ダメージ救済費用も含めた原因者負担原則を確立すれば、ダメージ救済費用よりも事前の環境破壊の防止のための費用の方が少額であるという限度において、企業は公害防止施設等を充実することによって環境破壊を防止するという選択をすることになる。

ただし、ダメージ救済費用も含めた原因者負担原則を確立するためには、二つの克服すべき問題が残る。第一の問題は、技術的なもので、先に述べた因果関係の判定、複数の汚染源が存在する場合の負担区分、さらに無過失責任などに関するものである¹³⁾。第二の問題は、より根本的なものであって、損害賠償があくまでも事後的な救済機能しか持ち得ないことから生じる。当然のことながら、損害賠償費は被害発生後に被害者からの請求があってはじめて支払いを余儀無くされるものである。このことが、損害賠償のルールを利用して企業を誘導しようとする際に重大な

制約となる。仮に、企業の経営者に環境問題に対する理解が乏しく、経営者が被害を発生を予見し得ない場合には、損害賠償に伴う膨大な出費をもってしても企業に対する誘導効果は期待し得ないことになる。もしこのようなことが許されるとすれば、環境保全に配慮して公害防止施設を設けるなど、外部不経済の内部化する努力を行った企業の製品が、一時的にせよコスト上昇によって市場競争力を失うという問題は解決されないまま残されることになる。後述する「負担金」制度は、この問題を解決する一つの糸口を提供するものかもしれないが、損害賠償の制度に特有な被害の発生とそれが費用となって顕在化するまでの間の時間的ギャップを根本的に解消するものではない。今後の研究に待つしかない。

- 1) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 21.
- 2) Michael Kloepper, Umweltschutz durch Abgaben, DÖV 1975 S. 593.
- 3) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 22.
- 4) Ebenda, S. 24.
- 5) 都留重人「PPP のねらいと問題点」公害研究 3巻1号, 昭和48年, 2頁.
- 6) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 24.
- 7) 都留・公害研究 3巻1号1頁参照。なお、都留論文は、技術開発費を間接費用に含めている。しかし、特に高度技術産業の場合、環境破壊の防止には必然的にそのための技術開発を必要とする。従って、その技術開発費は、間接費用と言うより、むしろ環境破壊の防止に密接不可分の直接的費用として把握し、A項に含めるのが適切であろう。
また、渡辺精一「汚染者負担の原則」ジュリスト別冊・行政法の争点, 昭和55年, 256頁は、別の分類に従って、汚染者負担原則につき全般的考察を行っている。
- 8) 都留・同上 2〜3頁
- 9) 同上 3頁
- 10) 公害健康被害補償法（昭和48法111）2条2項, 4条2項, 62条以下参照。
- 11) 渡辺・行政法の争点 257頁
- 12) 阪本安一編『環境会計―その課題と解決―』中央経済社, 昭和50年, 158頁, (阪本執筆)
- 13) 浜田宏一『損害賠償の経済分析』東京大学出版会, 昭和52年, 93頁。

III 原因者負担原則確立のための法的手段

一 総論

原因者負担原則は、一見用意周到な方策と思われるが、反面数々の実施上の問題点を含んでいる。何よりも利益が行動目標である場合には、社会的コストの無視が起こりがちである。資本主義的企業の立場からすれば、可能な限りコストを削減しようとするのであるから、広い意味で社会に転嫁し得るような損費を無視しようとする。従って、社会的コストを会計システムの中に取り入れ、内部費用化することが、私企業の自由意思によってなされるとは期待しがたい¹⁾。そのため、政治過程によって形成される集権的決定をもって、外部不経済を市場機構の内部に取り込む必要が生じる。

以下、先に4グループに分けた環境保全のための諸費用と環境関係の諸法律とを対応させて検討する。

二 環境破壊の防止及びそのための技術開発に要する直接的費用

1 「直接的費用」の額は、規制行政的手段によって設定される「環境基準」、「排出基準」などの如何によって間接的に定まる。すなわち、環境基準を達成維持するために実施される排出規制に応じて、企業者は環境保全のための施設を設け、またそのための技術開発をすることになる。このための費用は、先述のように、研究開発費、公害防止設備の減価償却費・リース料等の形で現われる。

この費用は、本来、必要経費として企業努力によって内部化されるべきものである。しかし、環境保全に対する企業努力を容易ならしめるために「公害対策基本法」（昭和42法132）第24条の要請により、「租税特別措置法」（昭和32法26）に基づき税法上の優遇措置がとられると共に、さらに資金助成も行われている。

2 「租税優遇措置」について概観するに、現行法上、①特定設備等の初年度特別償却（租特措法43条1項）、②耐用年数の短縮（「減価償却資産の耐用年数等に関する省令」（昭和40 大蔵省令15号）2条2項1号及び2号、同別表6及び7号）、③特定地域内の特定事業用資産の買換の場合の圧縮記帳（租特措法65条の7第1項）がある²⁹。

このような租税優遇措置に対して多くの批判がある。例えば、租税優遇のための代表的な手法である特別償却制度に対して、商法上の費用収益対応の原則を破壊する³⁰、などの個別的な批判に加えて、租税優遇措置それ自体に向けられた批判がある。その第一は、租税の中立性の要請からの批判である。それによれば、本来租税自体の目的は、ドイツ租税通則法第1条第1項の定義規定にあるように「収入を得る」ことであり、租税を政策の手段とすることは租税本来の目的に反することになる³¹。第二の批判は、租税優遇措置実施以前に、環境保全のための投資を行った企業者に対して不利益を与え、さらに資金助成の場合と同様に環境汚染者に対して有利な所得の再配分をもたらす可能性がある³²、というものである。

3 次に「資金助成」について見るに、これは主に中小企業向けに、「中小企業金融公庫」、「国民金融公庫」、及び「中小企業近代化資金等助成法」（昭和31法115）に基づく「中小企業設備近代化資金」によって、公害防止設備の設置、事業転換、事業場の移転等のための投資について、融資が行われている³³。

このような資金助成に対しては、数々の欠点が指摘されている。まず、資金助成の窓口となる政府系金融機関の中には、一部民間資金も導入しているものもあるが、多少とも政府資金の出資によって設立・運営されている。従って、資金助成のための財源は、納税者全体によって負担されている。その故に、資金助成は誘導効果を持たず、非能率かつ不公正が生じると非難されている。つまり、資金助成は、環境汚染を減少させ社会的費用の発生を最少限にするために生産工程を変更したり、環境に親しむ生産技術を採用させるための刺激を提供しない。それどころか、仮に残滓の処理や選別のための資金を助成する制度を設けた場合、助成金の受取人は資源節約型の技術を導入せず、逆に残滓を多く出すような生産方法を採用することによって助成金を増額させ

ようとはかることにもなりかねない。次に、資金助成のための財源の全部又は一部が税金によってまかなわれているということは、マイナスの効用との戦いの負担を汚染者から納税者に転嫁することを意味する。これは原因者負担原則を根底から覆すものであると言ってよい⁷⁾。

三 ダメージ救済費用、及び蓄積汚染物質の除去費用

1 第一のダメージ救済費用の中核は、損害賠償費用である。損害賠償の一般法として民法709条以下の不法行為に関する諸条項があり、その権利を実現するための手続法として民事訴訟法がある。

しかし、環境公害事案の特殊性に鑑み、迅速な被害救済の実を上げるために、二つの類型の特別法が制定されている。第一の類型は、不法行為法上の基本原則たる過失責任主義を修正し、無過失責任主義を採用するものである⁸⁾。第二の類型は、民事訴訟法の特別法として、司法上の手続を経ずに紛争の迅速な解決を期するものである。そのうち、「公害紛争処理法⁹⁾」(昭和45法108)は、民事上の紛争をあっせん・調停・仲裁・裁定と言った準司法的制度によって早期に解決しようとするものである。また、「公害健康被害補償法¹⁰⁾」(昭和48法111)は、基本的には民事責任をふまえた損害の填補を目的とする制度を維持しつつ、司法のシステムによらず、行政上の措置を大幅に導入して、一種の社会保障的色彩を持つ制度を創設するものである。しかも、本法は、公害健康被害の補償に要する費用を「汚染負荷量賦課金¹¹⁾」(52条乃至61条)の制度によって企業者に負担させている点で注目し値する。

第二の蓄積汚染物質を除去するための費用の負担について考察するに、これらの事業を企業が自己の費用負担で実施する場合、先述の「直接費用」として把握される可能性もある。しかしながら、汚染物質の除去ないし処理のための事業を国又は地方公共団体が実施した場合の費用負担については、別の問題が生じる。この場合の費用についての制度としては、「公害防止事業費事業者負担法」(昭和45法155)に定める「事業者負担金¹²⁾」制度、並びに「下水道法」(昭和33法79)第18条の2に定める「汚濁原因者負担金¹³⁾」制度、及び「廃棄物処理及び清掃に関する法律」(昭和45法137)第6条第6項に基づいて制定される条例の規定に従って徴収される「手数料¹⁴⁾」などがある。

以上の制度のうち、ダメージ救済費用に関する公害健康被害補償法に定められた「汚染負荷量賦課金」、並びに蓄積汚染物質除去等に関する公害防止事業費事業者負担法に規定された「事業者負担金」等は、おおむね環境汚染に係る「負担金」の性質を持つと考えられるので、一括して考察する。

2 先に挙げた個々の「負担金」制度の詳細及び各々の制度に関する各論的問題の検討は紙幅の関係から別稿に譲り、本稿では負担金の性質を持つ制度一般について総論的考察を試みるに止める。

負担金制度の基本理念は、仮に人の快適かつ健康な生活に対して支障のない程度の環境汚染であっても、それが自然環境財を使用する以上、今や経済的財となった自然の使用料を汚染原因者

に負担させようというものである。従って、負担金の額は当該汚染者の排出した汚染物質によって発生した環境汚染の程度、換言すれば当該汚染者の発生させた社会的費用に見合った額であるのが理想である。しかしながら、前述のように社会的費用の算出は極めて困難であり、経済的に確かな「汚染函数」の設定は不可能に近い。そこで、理想にはほど遠いけれども、排出される汚染物質の量や有害さの程度に応じて負担金の額を定めているのが実情である。このような曖昧さのために「負担金額表」の決定に際して政治的判断が介入しがちである。その結果、負担金の額があまりに低額に設定された場合、その誘導効果は著しく弱くなる。そればかりか負担金が「免罪符」の役割を果し、汚染者は安い「汚染料」で「汚染の権利」を贖うことができることになる¹⁵⁾。

このような欠点にもかかわらず、排出の最大値としての性格を持つ排出基準（環境基準）が適切に設定された場合で、かつ負担金の額が汚染物質の排出量及び有害さの程度に応じて合理的に定められたとき、負担金制度は有効性を発揮する。つまり、排出基準と負担金の制度がうまく結合した場合、企業は排出基準を遵守し、かつ負担金の額を少なくするよう排出量削減のため一層の努力を強いられることになる。従って、排出を絶対的に禁止する必要のない種類・程度の汚染を抑制するために負担金制度を利用するのは合理的な政策であると言える¹⁶⁾。

四 監視測定・環境行政のための間接費用

1 間接費用の負担について定めた法律は現在存在しない。一般的に言って、監視測定のための費用を汚染原因者の負担とすることは立法政策上考慮され得るとしても、このような費用については原因者負担原則とは別個に負担区分を検討した方が良い¹⁷⁾と思われる。

立法政策上考えられるものとしては、間接費用を賄うための目的税としての「環境保全税」ないし「公害税¹⁸⁾」と言ったものが考えられる。このような税は、現在我が国の国税レベルでは見当たらないが、地方税のレベルでは「広島県自動車税」がある。これは「自動車税の特例に関する条例」（広島県条例第10号、公布昭和50年3月13日）により全国で最初に導入された税である。その内容は、自動車税の超過課税とそれに伴う低公害車に対する税の軽減措置を定めるものである。本条例の提案理由によれば、本税は、交通安全施設設備事業及び環境センターの建設その他の環境保全対策の推進に必要な経費の財源を確保すると同時に低公害車への転換促進に資することを目的としている¹⁹⁾。

なお、本来の意味での租税ではないが、類似するものに「空港管理規則」（昭和27年運輸省令44号）第11条にいう「着陸料」の一種としての「特別着陸料」、いわゆる「ジェット機騒音料」がある²⁰⁾。

2 以上のような我が国に存在する「環境保全税」ないしそれに類似する制度は、現在のところ、自然環境の持つ自浄能力との関連性を持つシステムにはなっていない。しかし、自然環境の自浄作用と関連性を持った場合、「環境保全税」は一層有効な環境政策上の手段となり得る²¹⁾。すなわち、自然環境の持つ自浄能力を考慮して定められた「課税基準値²²⁾」以下の汚染物質の排出については非課税とする一方、「課税基準値」を越える汚染物質の排出についてはその排出量

及び質に応じて課税額を累進的に定めて課税するというものである。

このように仕組みられた「環境保全税」は、市場機構を利用した問題解決の方法であり、排出を減少せしめる刺激を創造し、原因者負担原則と一致し、かつ環境政策推進のための財源確保を容易ならしめる、という長所を持つ。反面、負担金の場合と同様に課税の基礎となる社会的費用の算出が困難であるため、税率の決定を試行錯誤的方法によらねばならず、かつ税負担分を製品価格に転嫁する過程で資金助成を必要とするような望ましからぬ配分効果を生じる場合もある、という欠点が指摘されている²³⁾。

- 1) 山形休司『社会責任会計論』同文館，昭和52年，67～8頁。
- 2) かつて、租税特別措置法第56条の8の旧条文によつて「公害防止準備金」が認められていたが，昭和53年法律第11号により昭和53年度をもって廃止された。
- 3) 村井正『公害課税論』ミネルヴァ書房，昭和50年，6頁。
- 4) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 35.
- 5) 村井・公害課税論6頁。なお，現実には，租税が経済政策を行う上で重要な役割を果たしていることについて，金子宏「経済政策としての租税法」法律時報46巻7号（昭和49年7月号）93頁参照。
- 6) 山田幸男・成田頼明編『公害行政法講座第3巻』ぎょうせい，昭和51年，307頁以下。（長島繁男執筆）参照。
- 7) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 34.
- 8) 詳細は，前田達明『民法 VII₂—不法行為法』青林書院新社，昭和55年，224頁以下；幾代通『不法行為』筑摩書房，昭和52年，150頁以下，等参照。
- 9) 金沢良雄監修『註釈公害法大系第四巻—紛争処理・被害者救済法』日本評論社，昭和48年，39頁以下（田中康民他執筆）；山田・成田編公害行政法講座 第3巻121頁以下（藤田耕三執筆），参照。
- 10) 山田・成田編同上179頁以下（太田義武執筆）参照。
- 11) 同上205頁以下，高崎尚志・環境法研究9号76頁以下参照。
- 12) 金沢良雄監修『註釈公害法大系第一巻—公害基本法』日本評論社，昭和47年，59頁以下（原田尚彦執筆）；山田・成田編公害行政法講座 第3巻1頁以下（井田敏執筆）；藤田耕三・環境法研究9号90頁以下参照。
- 13) 高崎尚志・環境法研究9号78頁参照。
- 14) 円谷峻・環境法研究9号81頁；金沢良雄監修『註釈公害法大系第2巻—公害規制法(1)—水—』日本評論社，昭和47年224頁（江利川毅執筆）
- 15) Freitag, u.a., Umweltschutz~, SS. 31～32.
- 16) Ebenda
- 17) 都留・公害研究3巻1号3頁。
- 18) 「環境保全税」と「負担金」との理論的区別は明確ではない。本稿では，被害の補償並びに汚染物質の除去及び処理の費用を汚染物質の排出量及び有害性の程度によって按分し汚染原因者に負担せしめるものを「負担金」と言い，環境保全のための財源になるとしても第一義的には汚染物質の排出を抑制するための誘導効果をねらって賦課されるものを「環境保全税」と言う。
- 19) 竹内保雄・環境法研究9号66頁以下参照。
- 20) 藤田・環境法研究9号56頁以下参照。

なお，「特別着陸料」は，公共用飛行場周辺の騒音対策に要する経費を賄うために，その費用が空港の維持運営費の一部であるという認識の下に，従来から徴収されていた（普通）着陸料と基本的に同様の性格を持つものとして設けられたものである。このように「特別着陸料」は制度の体裁上空港利用者

の負担に帰せしめられるべきものとなっている。そのため「負担金」の一種と考えられなくもない。しかし、次の理由から「環境保全税」の一種として考察する。第一に、騒音発生量を徴収基準とし発生量に応じて金額が変動する制度をとらず、ジェット機の離着陸に対して一率の料金を課していること。第二に、各空港ごとに必要な騒音対策費と特別着陸料収入とを均衡させるのではなく、全空港の騒音対策費を関係全空港の利用航空機で負担する方式を採用したこと。第三に、比較法的にみて、フランスの「副国税」に類似する制度であること、による（藤田・同上57～9頁）。

- 21) 前述のように、租税を政策上の手段として利用することに対して、租税中立の原則に反するという批判がある。しかし、事実として、租税が政策上の手段となり得ることについて異論は無いと思われる。
- 22) 「課税基準値」は、公害対策基本法等に言う「環境基準」及び「排出基準」とは全く別の見地から定められるものである。
- 23) Freitag, u.a., Umweltschutz~, S. 33.

結 語

以上は、環境保全のための費用を破壊の原因者に負担させるための法的手段についての総論的検討である。次に、それを具体化した法制度は、その制度的仕組及び実際の運用において、理念形としての「原因者負担原則」といかなる偏差を持つかについての分析が残されている。その作業は制度についての詳細な分析と実際の運用実態に関する調査を必要とする。他日を期したい。